

再生可能エネルギー法の「再生」

著者	本田 圭
雑誌名	武蔵野法学
号	10
ページ	55-67
発行年	2019-02-28
URL	http://id.nii.ac.jp/1419/00000964/

再生可能エネルギー法の「再生」

本田 圭

1. はじめに

本法務研究科で「再生可能エネルギー法」の授業を担当しているが、馴染みがない人が多いと思うし、また、具体的にどのような法律があるのかも分からない方もいるかもしれない。本日は、法律の概要にも触れたいし、また、最近、再生可能エネルギー法の分野では、今後の企業法務がどうあるべきかという点への示唆となるような事象も生じたので、その点も説明した上でこの後のパネルディスカッションにも繋げていきたいと思っている。

さて、本日のテーマは「再生可能エネルギー法の『再生』」ということ、実は、このテーマは私自身で考え出したものではなく、池田副学長から提案をいただいたものだが、非常に良いテーマなのでそのまま採用させていただいた。新聞報道もされているように、2012年に「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（以下「再エネ特措法」という。）が施行されてから、再生可能エネルギー発電設備、特に太陽光発電設備の数は急増しているが、政策的にも曲がり角を迎えてきており、「再生」は喫緊の課題である。本日は、これまでに施されてきた「再生」の手法及びこれからの「再生」についてお話ししたいと思っている。

2. 日本における再生可能エネルギーの位置付け及び現状

「再生」が必要と言っても、日本における再生可能エネルギーの重要性は引き続き変わっておらず、また、その重要性も踏まえて本法学研究科において科目として取り上げられているのだが、なぜ再生可能エネルギーは引き続き重要なのか。大きなものとしては2つ挙げられる。

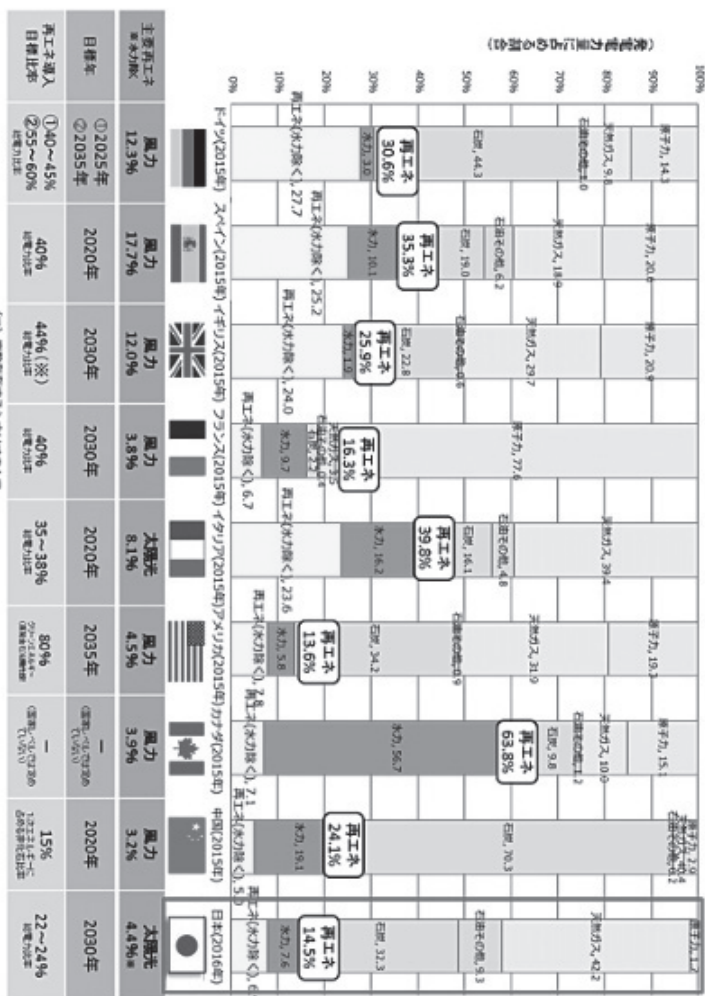
1つ目は、日本も当事者となっている、有名なパリ協定の存在である。アメリカが離脱するなどの事態もあったが、同協定は、産業革命以前に比べて地球温暖化の度合いを摂氏2度程度に抑えようとする旨の国際的な合意である。そのため、日本についても、地球温暖化の原因となる二酸化炭素を多く排出する石炭火力等の割合を減らさなければならないという要請がある。

2つ目としては、2011年の東日本大震災及びそれに続く原発事故によって、原子力発電所の稼働ができなくなったこと、また、事故以降も政府が想定しているようには再稼働ができていないことが挙げられる。

新規建設などはさらに難しいであろうから、原子力に代わる代替電源は必要であり、再生可能エネルギーは重要な代替電源と捉えられているのである。

このような事情も踏まえ、日本政府としては、2030年に、全電源における再生可能エネルギーの比率を22～24%にする目標を掲げている。最近、第5次エネルギー基本計画が発表されたが、その中でも当該目標は維持されたし、また、再生可能エネルギーを主力電源とすることが打ち出されているものである。

では、現状はどうなっているかというと、世界各国と比較すると、日本の再生可能エネルギー導入度合いはまだまだと言わざるを得ない。【図表1】は、2016年度における各国の再生可能エネルギーの導入比率であるが、日本の比率は水力を入れてもまだ14・5%である。他方で、ドイツ・スペイン・イギリスなどはかなり導入が進んでいると言える。そして、日本の現状は、前述の2030年の目標からしてもまだまだという状況である。

【図表1：各国の再生可能エネルギーの導入状況（2016年度）】^①

出典：資源エネルギー庁調べ

3. 再エネ特措法及び固定価格買取制度

(1) 固定価格買取制度の概要

では、現状を踏まえて、どのように再生可能エネルギーの更なる導入を進めていくべきなのか。現状の制度は、再エネ特措法に基づく固定価格買取制度であり、東日本大震災後に成立したものである。

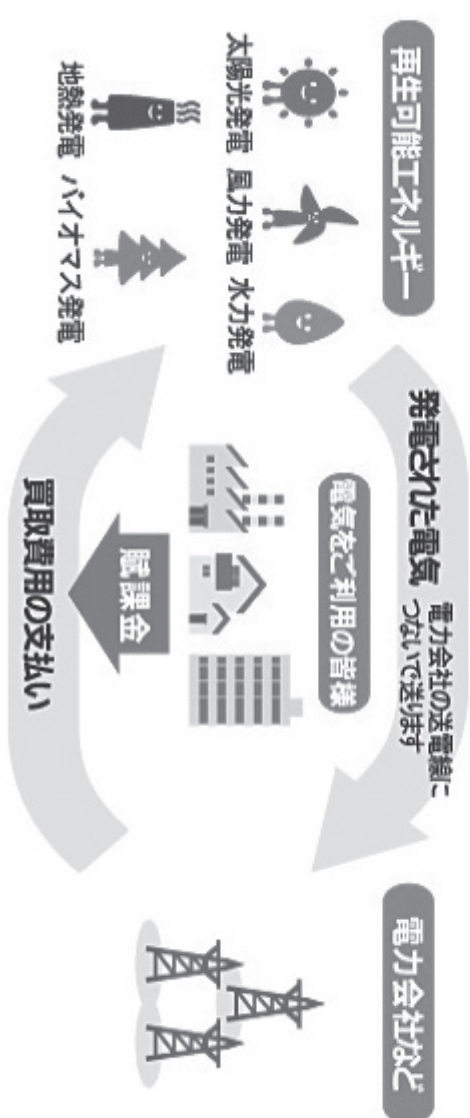
この「固定価格買取制度」とは、一定の再生可能エネルギー発電設備から生み出される電気について、電力会社が固定価格で買い取る義務を負う仕組みであり、それにより、再生可能エネルギーの導入を促進させようとするものである。

この制度のまず1つ目のポイントは、買取の主体である電力会社は自分の財布を傷めないという点である。【図表2】において示されているように、電力会社は、電気の利用者からサー・チャージとして「再エネ賦課金」を徴収し、それを（費用負担調整機関を通じて）発電事業者に対してパスしているだけなのである。現代社会において電気を使わない人もいないので、税金を徴収して再生可能エネルギーの導入を促進しているのと同様と言える。

また、もう1つのポイントとして、【図表2】にあるとおり、「電力会社が一定価格で一定期間買い取ること」を国が約束する制度」という点である。買取価格は発電プロジェクトの種類等によって区々であるが、買取期間については大体のプロジェクトにおいて20年とされている。そして、買取価格は、例えば石炭火力の場合の電力の値段などよりも相当高い価格の設定がされているのである。

【図表2：固定価格買取制度の概要】^②

「再生可能エネルギーの固定価格買取制度」は、再生可能エネルギーで発電した電気を、電力会社が一定価格で一定期間買い取るとを国が約束する制度です。電力会社が買い取る費用の一部を電気をご利用の皆様から賦課金という形で集め、今はまだコストの高い再生可能エネルギーの導入を支えています。この制度により、発電設備の高い建設コストも回収の見通しが立ちやすくなり、より普及が進みます。



ここで、再生可能エネルギー発電プロジェクトを投資対象として考えてみると、非常に魅力的なものであることが分かる。つまり、設置してしまえば、20年もの長期間、高いキャッシュフローを生み出すものになる（例えば、太陽光発電設備については、適切なメンテナンスをすれば、太陽光がある限りキャッシュが20年間生み出されることになる）。このような魅力的な投資対象に、国内外問わず、多くの投資家等が飛びついて、日本の再生可能エネルギー市場は過熱することになる。当初は、一定規模以上の太陽光発電設備からの売電について、1kWh当たり40円という高い価格が設定された。

この制度の重要なポイントは、固定価格で電力会社に買い取ってもらう権利を得るためには、設備をまず物理的に完成させる必要はないという点である。つまり、経済産業省の認定をとり、かつ、その他の一定の条件を満たせば、買取価格が「保証」されるという制度になったのである。そのような仕組みをとっていたため、開発・建設前のいわばフィクションのプロジェクトが、いわば一つの財産権として売買取引されることとなったのである。

(2) 近時の問題点

では、そのように、再生可能エネルギー発電プロジェクト数が非常に多くなり、また、前述のような開発・建設前のプロジェクトが取引される状況によってどのような問題が生じるのか。

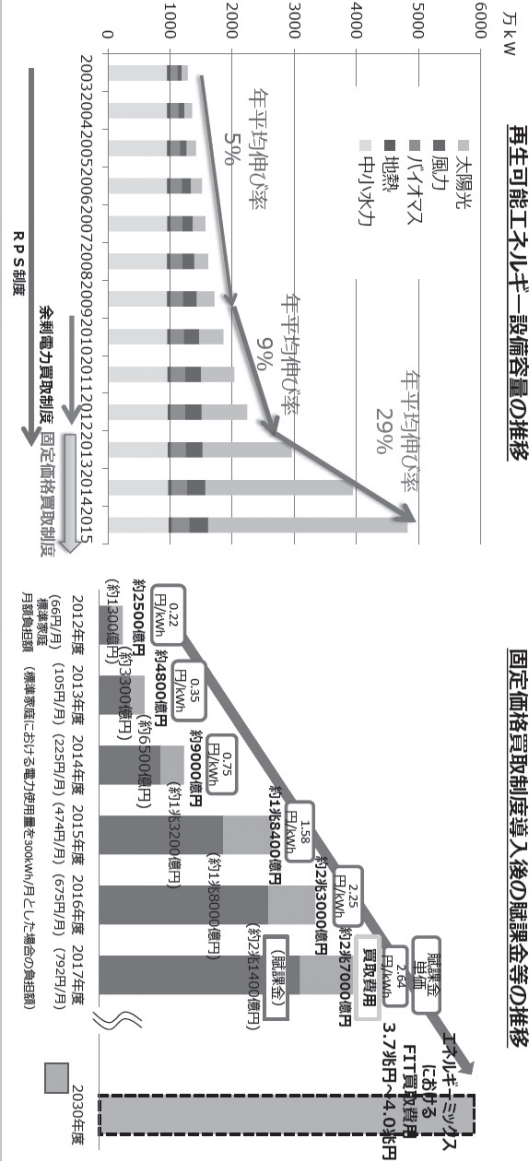
問題点は、大きく分けて2つ挙げられる。

まず1つ目が、「国民負担」である。前述のとおり、固定価格買取制度のもとにおいて売電される電気の

買取については、すべてが国民（電気の利用者）負担になる。【図表3】のとおり、再生可能エネルギー設備容量、特に太陽光発電設備の容量は、固定価格買取制度の導入後に急激に増え、同図表左側のグラフのとおり、2013年から2015年にかけての年平均伸び率は29%にも及ぶ。また、同図表右側のグラフのとおり、標準家庭における1ヶ月の賦課金負担額は、2012年度は66円であったが、2017年度はその10倍以上の792円となっている。実質的に増税するのと同様の状況になってしまい、国民負担が増えてしまうので、国民負担の抑制は喫緊の課題となっているのである。

2つ目が、電力会社との送電線網との接続、いわゆる「系統連系」の問題である。電力は、発電設備が送電線網と繋がらないと売買できないという特殊性を有するが、送電線網にはその容量の限界がある。ある発電設備プロジェクトの事業者が系統連系の申し込みをする場合、（まだ設備ができあがっていない）開発段階にて申込がなされるが、その場合、当該プロジェクトの発電容量相当分が押さえられてしまう。そうすると、発電設備は物理的にできあがっていない（＝電気はまだ送電されていない）にもかかわらず、送電線網の容量は次々に押さえられて順番待ちの状況になってしまうのである。新聞報道等もされているところだが、電力会社の送電線網を蕎麦屋に例えて、「店内はガラガラの蕎麦屋に行列ができています」という状況が生まれてしまっているのである。

【図表 3】⁽³⁾



4. 「再生」の手法

では、このような現状を踏まえ、どうやって再生可能エネルギー法を再生していくべきか。

(1) これまでに施された手法

これまでいくつかの対策が施されているが、導入されたものとしてまず挙げられるのが、一定規模の太陽光発電案件に関する「入札制」である。固定価格買取制度導入以来、太陽光パネルの価格は下がっていることを踏まえ、実際のコストに見合った買取価格を適用する制度として国民負担の抑制を図るため、2017年度から導入された。しかしながら、2017年度の落札は9件、2018年度は0件という結果になっており、必ずしもうまくいっているとは言えない状況である。

また、前述のとおり、開発・建設中の未稼働の案件、特に未稼働の太陽光発電設備案件が多数存在していることが、2030年の目標を達成する上でも大きな問題であるため、経済産業省は、未稼働の太陽光発電設備案件についてこれまでも一定の制限を課していた。例えば、2017年4月の全面的な改正法の施行時において、系統連系に関する電力会社による同意が取得されていない案件についての認定は原則として無効とされた。また、一定の太陽光発電案件については、当該改正法施行から3年以内（具体的には、2020年3月末まで）に、商業運転を開始しなければならない旨の、いわゆる「3年ルール」も導入された。

さらに、最近、当初3年間（2012年度～2014年度）の高い買取価格が適用されるとされていた案件について、「早期に運転開始できないような事情があれば、適用される買取価格を下げる」旨の改正が経済産業省により打ち出された。⁽⁴⁾

再エネ特措法上、適用される買取価格は、「物価その他の経済事情に著しい変動が生じ」ない限り変更されないこととされているが（再エネ特措法3条10項）、経済産業省は、今回の改正に基づく買取価格の「変更」は当該規定に基づくものではないと整理しており、⁽⁵⁾「再エネ特措法の告示に示される各年度の買取価格のテーブルのうち、どの価格を適用するかの問題であって、『変更』に当たらない」との見解のようであり、法律改正することなく、施行規則及び告示の改正のみを行うこととしている。しかしながら、このような買取価格の「変更」について再エネ特措法3条10項が適用されないのであれば、同条項に基づく規制が骨抜きになってしまうため、解釈として採用し得ないものである。また、買取価格の「保証」を信用して開発を行っている又はプロジェクトの売買取引を行った当事者に重大な悪影響を及ぼすものであるので、少なくとも法律改正をして対応すべき事案であったと思われる。

なお、一般の改正については、内外の投資家・事業者、金融機関、商工会議所等から批判の声が多く、それらの内容を踏まえた上で、買取価格の「変更」がなされるための要件の緩和が行われるに至った。⁽⁶⁾これにより、相当程度の案件については買取価格が維持されることになったと考えられているが、他方で、引き続き、一定数の太陽光案件については買取価格が下げられることになってしまったものである。

一般の改正に当たっては相当数のパブリックコメントが出され、また、多くの陳情等がなされたものであるが、企業法務の一環として、法令等の成立前に政府機関に働きかけることの重要性は増していると思われる。複雑化した現代社会においては、規制及び規制対象業種も複雑化し、実施される政策・法改正等が不適

切なものとなる可能性も高くなる。そのような状況において、制定された法令等の解釈・運用だけでなく、制定前に業界の意見をしっかりと反映させるという対応も重要になってくると思われる。

さらに、今般のような適及的な買取価格の変更は、数年前にスペインでも行われ、法的紛争案件になったものである。前述のとおり、日本における今般の件では、適及の変更が適用される案件が相当程度減ったことにより、リーガルアクションを起こす事業者がどの程度いるのかは定かでないが、逸失利益等の損害賠償を検討する事業者は存在するであろう。リーガルアクションの手法としては2つあり、国際仲裁と日本における裁判が挙げられるだろう。国際仲裁は、海外事業者又は投資家が、適用される条約等の日本政府による違反を基礎として行われるもので、仲裁法廷が一定程度踏み込んだ判断をする可能性もあると思われるので、事業者・投資家側に有利な決定が得られる可能性もあるのではないだろうか。他方で、日本の裁判所に訴訟提起する場合、国家賠償請求や憲法訴訟等であろうが、要件が厳しい上に、日本の裁判所は保守的であるので、なかなか難しいのではないかとも思われる。

(2) 今後に向けての新たな手法

以上のように、再生可能エネルギーを更に導入していくに当たって、現状の固定価格買取制度のみに頼っていくのは無理があり、今後どのような制度設計をしていくべきかが非常に重要になってくる。

近時は、固定価格買取制度に頼らない仕組みとして、例えば、建物の屋根上に太陽光発電設備を設置し、また、当該設置のためのファイナンスも付けた上で、当該設備から得られる電気について当該建物の所有者又は入居者にて自家消費させる（Ⅱそれによって事業者側が収益を得、また、ファイナンスの元利弁済のためのスキームも仕組む）という案件も出てきている。また、ブロックチェーンなどを使って、再生可能エネ

ルギー発電事業者側と、再生可能エネルギーから産み出されたクリーンな電力を欲する環境意識の高い事業者側（使用電気の再エネ比率100%を目指す、「RE100企業」など）を繋げる仕組みなどが検討又は実施されている。

2030年の導入目標に向けてまだまだ道半ばであり、再生可能エネルギーの主力電源化に向けて、これから色々な政策実施や法改正等がなされていくと思われるが、引き続き注視しつつ、法務研究科の授業でも取り上げていきたいと思っている。

注

- (1) 資源エネルギー庁「なっとく！再生可能エネルギー」から抜粋（2018年12月9日アクセス）
- (2) 資源エネルギー庁「なっとく！再生可能エネルギー」から抜粋（2018年12月9日アクセス）
- (3) 資源エネルギー庁「なっとく！再生可能エネルギー」から抜粋（2018年12月9日アクセス）
- (4) 資源エネルギー庁「既認定案件による国民負担の抑制に向けた対応」（2018年10月15日付）
- (5) 資源エネルギー庁「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法施行規則の一部を改正する省令案等の概要」に関する意見公募の実施結果について（2018年12月5日付・同21日追記）
- (6) 資源エネルギー庁「既認定案件による国民負担の抑制に向けた対応（事業用太陽光発電の未稼働案件）」（2018年12月5日付）